

## 釋字第 461 號解釋部分不同意見書

林永謀大法官 提出

- 一、本件解釋第二部分所謂「凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務」云云，係以「立法院為行使憲法所賦予議決法律、預算等議案及國家重要事項之職權，得設各種委員會」，而「行政院應依憲法規定對立法院負責（即所謂基於民意政治及責任政治原理）」為其唯一之論據；但「行政院對立法院負責」之內容，依「增修條文」第三條第二項所列係指「一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。二、行政院對於立法院決議之法律案等，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院長應即接受該決議。三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院。」而言，如何能據此引伸謂行政院所屬公務員在各委員會有應邀到會說明之「義務」？本解釋固未置一詞，而解釋理由所敘，亦無非以立法委員因可能不明瞭相關議案涉及之事項，自有詢問，藉其答覆以期澄清之必要，為立論之所本而已；然其有明瞭之必要，何以他人即有說明之「義務」，仍未有片言隻字之論證，或謂此係「權力分立」「責任政治」所當然，果如是，其非所謂政務官（即事務官）之行政院所屬公務員，就其個人，何以亦應受「責任政治」之規範？又其司法、考試、監察三院對於立法院在責任政治之意義下，並不負有責任，何以所屬非獨立行使職權而負行政職務之

人員，於其提出之法律案及預算案涉及之事項，亦有應邀說明之「義務」？此一義務又何所據？其「必要」與「義務」間所憑者係如何之法理？固亦略而未提。實則一方有「必要」之因，法律上，他方未必當然產生「義務」之果，茲以司法權作用之訴訟為例，其起訴之原告，基於直接審理、言詞辯論主義，且法院為發見真實，當然有到庭陳述之必要，但其若自願負敗訴判決之危險，則自可不到庭，法律亦不課其以義務，足證「必要」並非即可使人負「義務」。至於具備「必要」之情形，何者應課以「義務」，此則應就整體法律秩序予以利益衡量，非如本解釋然，僅以必要一語為依據也。

二、按凡屬「義務」，必有其對應之「權利」，此基於權、義對待之觀念，當應如此。法律賦予某特定人得對於他一特定人命其作為或不作為，該應受此作為或不作為拘束之「他一特定人」即為義務人，此種法律上之拘束，即為「義務」，而法律賦予得命他人作為或不作為之利益，其享有者即為權利人，此得命他人作為或不作為之利益，即屬一種權利。其不言具體權利內容之如何，而單以有議決法律案等議案之權，即課他人以義務，殊與權義對待之觀念相違背，何足以昭信服？本件此部分之解釋即屬如此，令人費解，倘此理可通，則司法之有審判權，亦可課所有訴訟關係人以義務。況就憲法第六十七條第二項規定「……得邀請政府人員及社會上有關人員到會備詢」之用語，參以第七十一條：「立法院開會時，關係院長及各部會首長得列席陳述意見」之體例予以觀察，實難理解其受「邀請」備詢之人竟有到會說明之「義務」。即就我國法律用語論，其命人（義務性、強制性）應到一定之處所，為一定之陳述者，或係用「通知」（監察法第二十六條第二項、刑訴法第七十一條之一等），或係用「傳喚」（刑訴法第七十一條、第二百七十一條、第二百七十四條、第三百二十七條等、少年事件

處理法第二十二條)，未見出以「邀請」者；且即令對非強制性者，如檢察官、辯護人、輔佐人、民事訴訟之訴訟關係人，亦僅用「通知」（刑訴法第二百七十一條、民訴法第一百五十六條等），茲憲法即定為「邀請」，乃其被「請」之人，竟然非到場不可，即有到場說明之「義務」，此果制憲者之本意乎！法文果應如是解釋乎！

三、憲法第六十七條第二項所以為如是之規定，不言而喻，係因法律案與預算案等之審議，具有專門性與技術性，但立法院各委員會人數有限，且未必精通各項學識，而其又來自民間各階層，與實際情形尤多隔閡，是為博採周諮，集思廣益，期達縝密精詳、確切無誤之效，特以「……得邀請……到會備詢」出之，是此之「備詢」，顯非等同於「質詢」之性質，要係一般所謂「以備諮詢」，亦即執經問難，通常用語「請教」之意也，尚不得以此解為係賦予強制詢問之權能。吾人殊不可僅因立法委員須有正確資訊，以發揮其立法功能，並為使其能以獲得，基於「必要」，即課被邀請之人有到場備詢之義務，故就本席所見，推原憲法第六十七條第二項之法意，應僅具宣示作用，而非效力之規定。抑有進者，憲法亦屬法律之一，當然亦須具備實效性，其違反者，須同時伴隨有制裁，始有實用之可能，此即規範的實質之屬性。茲本件解釋，僅謂被邀請者，有應邀說明之義務、即不得拒絕，然其拒絕備詢而為義務之違反，究應負何種（法律或政治）、或至何一程度（刑罰或行政罰）之責任，則付諸闕如，顯不具實用性。或謂此乃立法形成之範圍，立法機關非不得就此形成法制以資運用云云，固有其一理，惟本件解釋對於「備詢」概未有一般性之程序、實質等限制之界限上闡述，有異於釋字第三二五號解釋，而「立法領域」幾無所不包，即令「違法失職」等原屬政治性監督之事物，亦非不可與「立法」連結，予以過問，如此定難免不與監察院之職權相重疊，而產生憲法上之緊張關係，似此，豈是徒滋紛擾一

語所能概括。

四、立法機關為期適切行使憲法上之職權，固有獲取一定資訊之必要；然其為達此一目的，是否當然亦應賦予其實現工具之所謂詢問「調查權」，則仍須有實證之根據始可。或有謂，調查權係立法機關職權所衍生，乃基於立法機關行使其憲法上職權當然所伴有之權限云云，惟本席認其並非當然，而僅係憲法上「得」有之權能；本件解釋顯亦認其非屬如此，否則其憲法上之基礎何必求之於「邀請備詢」之上。再就我國憲法言，「立法」乙章（第六章）雖無如監察該章（第九章）之有第九十五條、第九十六條、第九十九條明定監察院各委員會之具有調查權，而立法院為準備立法，須為相關事項之瞭解，確亦非概無其必要；惟如前述，若係請人協助，央浚提供所知、所學，各隨其意，此則無關乎權義，當無問題，至若加諸他人以義務，本具侵害性，要非有憲法上之依據不可，殊不能僅以其有此必要之乙端，即謂他人當然有其義務，此亦已述之如前；矧就立法例論，英、美諸國未有所謂「國（議）會調查權」之憲法明文，而實際之運作則予承認，固屬事實；但英國本其慣例形成之特質，於西元一六八九年起，其議會即有行使此權之例，而其除本件解釋案所涉及之「立法調查」外，尚有與本案無關之「彈劾調查」「選舉調查」「行政調查」；美國於殖民地時代，各州亦自母國之英國導入此制，固存在於聯邦憲法制定之前，是嗣後之發展，似不免「凡是實在的事物，也都是理性的」予以處理，聯邦最高法院遂以其為立法權內在所應有；但德國則不以其為議會之固有權，因是一次大戰後之威瑪憲法（第三四條）、二次大戰後之基本法（第四四條）均予明定，是以有其實定法上之依據。日本戰後之憲法，雖以美國聯邦憲法為圭臬，然仍出之以明文（第六二條），另一九四七年意大利之新憲法（第八二條）亦然。畢竟「法」係當為之法則，倘認立法機關應有此權能，法之

「形式要素」，非至不得已，實不宜免。如此，其外在之強制力，始不致被認係偶然意定之事物，馴至被誤為與是非、公義無涉。何況關於立法調查權，由於委員會係由政黨之議員構成之結果，自不免於政黨之感情及偏見，且組成委員會之議員，未必有專門學識，其調查活動復受會期之限制，是以英國於一八三二年以後，已被政府任命之專家所組成之「勅任調查委員會」所替代；而德國於一九六九年，亦已由院外專業人士組成之「專案委員會」予以進行。唯獨美國，因採三權分立之總統制，國會未有質詢權，議員亦不能兼任閣員，缺少行政、立法溝通之管道，且無不信任之倒閣權，因乃盛行「調查權」，可謂其來有自。是歷史背景、制度本質之差異，固未可忽視不顧也。鑒於英、德之經驗，「立法調查」既以由專家學者等相關人士之諮詢，較能達其目的，則義務性之強制備詢，其不宜採行，明矣！乃本件解釋卻反其道而行，猶謂憲法第六十七條第二項係效力規定，無異藉此賦予立法機關以「立法調查權」之實；然其論據竟僅建立於前述所謂「必要」之上，不及於法之權義範疇，避實擊虛，致其價值體系不免落空，此部分之敘述遂流於所言無物之境況。

五、質詢權係屬於委員個別之憲法上權利；「邀請備詢」則屬於各種委員會，乃立法院之輔助機關，若賦予獨立自行取得有關資訊之權力，不無逾越其母權、即立法權之嫌，此亦本院釋字第三二五號解釋之所以在實質及程序上予以某程度限制之原因，奈何捨此不由，於此而空泛課他人以義務？況且有如前述，其本欠缺無可替代之必要性論據，此再觀諸立法院行之有年之「公聽會」（注意，非聽證會），其間未聞有何窒礙難行之情形，尤可獲得證明。抑且「備詢」「調查」係屬「制度」形成之一種，即令確有其必要，基於權力分立，相互制衡之功能考量，此種制度性之事物，既涉及他一權力之決定與制衡之機能，復影響及於特定人（不問是否公

務員)之憲法權利之保障，無論形式、實體，自均須力求平衡，兩者兼顧，期臻至善。如此，則應由憲法明確之宣示，經立法之程序予以完成，較為妥適，如是，方能達其正確、周全之「當為」要求，殊不宜如本件解釋之由司法權作用為終局之決定也。爰提部分不同意見書如上。